



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Estudo de Caso de Burkina Faso

Documento de Trabalho (Anteprojeto)

Dr. Émile Ouédraogo

Julho de 2018

Introdução

Burkina Faso é um país sem costa marítima, situado no coração da África Ocidental. Por duas décadas, o país tem enfrentado enormes e evolutivos desafios de segurança em decorrência da crise socioeconômica e política de um contexto regional marcado pelo extremismo violento e pelo terrorismo. Em 2014, Burkina Faso passou por um ano de turbulência sociopolítica. Entre 30 e 31 de outubro de 2014, uma insurreição popular ocorreu quando o presidente deposto, Blaise Compaoré, que governara o país há 27 anos, decidiu mudar o artigo 37 da Constituição cujas disposições o impediam de candidatar-se para um terceiro mandato. Após um tumultuado período de transição que durou um ano, eleições transparentes e justas foram organizadas, e Roch Marc Christian Kaboré, o ex-primeiro-ministro e presidente da Assembleia Nacional, foi eleito presidente. O novo presidente herdou instituições governamentais enfraquecidas e comprometidas, às quais faltavam estratégias de segurança coerentes e responsivas, fato que expôs o país a vários ataques terroristas, causando um surto de insegurança em áreas urbanas e rurais. É nesse contexto que Burkina Faso está tentando desenvolver a sua estratégia de segurança nacional.

1. Estruturas de políticas de segurança e de justiça

A Constituição de Burkina Faso, revisada em 2015, estipula nos seus artigos 10 e 36 que o presidente do Faso é o garantidor da independência nacional, da integridade territorial e da continuidade do Estado. Ele é o comandante-em-chefe e preside o Conselho Superior de Defesa¹. A Política Nacional de Defesa de abril de 2004 define as funções e responsabilidades do Conselho Superior de Defesa. Esse documento de políticas é ainda hoje considerado (por omissão) a estratégia de segurança nacional do país. O documento define a defesa nacional como “todos os princípios e práticas implementadas por toda a comunidade burquinense para proteger seu território e garantir a segurança de seus cidadãos”². Nesse contexto, a defesa nacional refere-se a todas as instituições que participam na proteção interna e externa do país. É importante observar que, em Burkina Faso, não existe qualquer documento oficial ou orientação sobre políticas que defina uma visão e os principais valores a serem defendidos ou protegidos, mesmo que esse seja o principal objetivo de qualquer estratégia/política de segurança nacional.

Segundo a Política de Defesa de 2004, os interesses estratégicos de Burkina Faso são definidos como se segue:

- Interesses vitais: O povo e o território de Burkina Faso e a liberdade de exercer a sua soberania. Esses interesses sustentam a existência do país e não são negociáveis.
- Interesses estratégicos: Segurança sub-regional e regional, e a luta contra o terrorismo e crimes transfronteiriços.
- Interesses periféricos: Apoio para a paz e segurança sob os auspícios de organizações continentais, regionais e internacionais. Esses interesses estão enraizados nos compromissos internacionais de Burkina Faso³.

¹ Constituição revisada de Burkina Faso, 2015.

² Política de Defesa Nacional de Burkina Faso, 2004.

³ Ibid

A organização geral e a articulação da segurança nacional em Burkina Faso estão estruturadas por leis tais como a Lei nº 74-60/AN, a qual institui o Exército Nacional, Lei nº 26/94/ADP sobre a Organização Geral de Defesa Nacional, e Lei nº 32 sobre segurança interna: e decretos tais como o Decreto nº 2004-146/PRES/PM sobre a Política de Defesa, Decreto nº 2010-335/PRES/PM/SECU sobre a Estratégia de Segurança Interna, e o Decreto nº 2015-1149/CNT que institui o Conselho Nacional de Segurança e Defesa. A futura estratégia de segurança nacional será desenvolvida a partir dessas existentes estruturas jurídicas e normativas, as quais serão necessariamente revisadas e aprimoradas.

2. Processo de desenvolvimento dos principais documentos da política de segurança nacional

Desde 2004, Burkina Faso vem desenvolvendo uma política de defesa e, em 2010, também desenvolveu uma estratégia nacional de segurança interna. Esses dois documentos são os principais documentos de políticas tratando da segurança nacional de Burkina Faso.

A Política de Defesa Nacional: Apesar de considerado (por omissão) como o documento da estratégia de segurança nacional, a política de defesa nacional de 2004 nunca foi implementada. É importante observar que o processo de desenvolvimento do documento foi bastante exclusivo. Foi redigido unicamente por “peritos militares” do Ministério da Defesa, sem a participação dos principais ministérios da soberania (Segurança Interna, Administração, Fazenda e Relações Exteriores), da sociedade civil e dos especialistas acadêmicos. O documento escrito foi aprovado apenas pelo governo, sem passar pelo Parlamento.

A Estratégia Nacional de Segurança Interna: Em 2005, após observar a má prestação de serviços de segurança pelo Estado na proteção da população e seus bens, o governo de Burkina Faso decidiu criar um ministério totalmente dedicado à luta contra o aumento da insegurança no país. Por conseguinte, foi necessária uma nova abordagem adequada à política de defesa do país. Essa abordagem foi delineada na forma do documento de Estratégia Nacional de Segurança Interna, o qual consiste em quatro (4) categorias, a saber: uma visão geral dos envolvidos na segurança interna; uma abordagem conceitual da segurança em Burkina Faso; os desafios e ameaças para a segurança interna; e as diretivas táticas das orientações estratégicas de segurança interna.⁴ O documento foi elaborado por meio de consultas interdepartamentais em nível de trabalho, incluindo o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça, o Ministério da Fazenda e o Ministério de Recursos Hídricos e Florestais. A primeira versão foi validada durante um *workshop* para o qual foram convidados pesquisadores da sociedade civil e das ciências sociais. O produto final foi submetido ao governo, o qual o analisou e adotou. A futura estratégia de segurança nacional deve vincular os dois documentos e lidar adequadamente com os seguintes desafios:

Visão: A visão limitada de ambos os documentos resulta em abordagens estratégicas fragmentárias. Na prática, as duas abordagens são orientadas pelo Estado, embora haja referências à segurança humana nos documentos. A futura estratégia de segurança nacional terá necessariamente de definir uma visão de segurança comum e ampla que seja centrada no homem.

Lacunas entre as ameaças internas e externas: Em virtude das dimensões transnacional e transfronteiriça das ameaças enfrentadas por um país sem costa marítima, como é o caso de

⁴ Stratégie Nationale de la Sécurité Nationale, Burkina Faso 2010.

Burkina Faso, uma “ponte” deve ser construída entre as ameaças internas e externas, em vez de abordá-las separadamente, pois são dois lados da mesma moeda.

Falta de coerência entre os dois documentos: A falta de uma visão comum e ampla resulta da falta de coerência entre a política de defesa e a estratégia nacional de segurança interna.

Falta de planos de ação: Ambos os documentos de políticas foram desenvolvidos sem planos de ação para sua implementação.

Falta de mecanismos de acompanhamento e avaliação/revisão: Ambos os documentos não continham disposições sobre mecanismos de acompanhamento e avaliação/revisão. O contexto de segurança de hoje em Burkina Faso mudou completamente e, mesmo assim, as estratégias permaneceram inalteradas.

Envolvimento de atores não estatais e o equilíbrio entre abertura e sigilo: Os atores de segurança do Estado, especialmente os militares, ainda estão relutantes em debater questões de segurança abertamente com outros componentes da sociedade. Usando a pretensão de sigilo, eles ainda querem ter o monopólio e total controlo dos debates sobre segurança. Os agentes não estatais devem estar completamente envolvidos no desenvolvimento do futuro documento político. Valores e metas podem ser discutidos publicamente, enquanto os aspetos operacionais podem permanecer restritos.

Considerações orçamentais: Também não havia relação causal entre as duas estratégias e seus orçamentos. Tornava-se difícil, portanto, alinhar as necessidades de segurança com os recursos disponíveis. Sem o financiamento adequado, as estratégias não podiam ser totalmente implementadas.

A fim de lidar com os supracitados desafios, o governo decidiu realizar um fórum nacional sobre segurança em Ouagadougou, de 24 a 27 de outubro de 2017, com o objetivo claro de reformar o setor de segurança.

3. O Fórum Nacional sobre Segurança

O Fórum Nacional sobre Segurança foi o ponto de partida para o desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional em Burkina Faso. Uma ampla e variada série de ameaças de segurança e desafios para a segurança nacional do país foram identificados durante o fórum, incluindo (esta lista não estabelece prioridades):

- extremismo violento e terrorismo;
- confrontos intercomunitários;
- criminalidade transnacional;
- alterações climáticas;
- crescimento demográfico; e
- corrupção e criminalidade financeira⁵.

Mais de 2.000 pessoas participaram da consulta nacional por meio de pré-fóruns, fóruns regionais e do fórum nacional. As metas e objetivos a seguir foram identificados para a próxima arquitetura de segurança nacional e documentos de políticas:

⁵ Rapport Général du Forum sur la Sécurité, Burkina Faso.

- desenvolver uma política de segurança nacional, uma estratégia de segurança nacional, estratégias setoriais e planos de implementação;
- desenvolver uma estratégia anticorrupção;
- consolidar a governação do setor da segurança;
- desenvolver uma estratégia de combate ao terrorismo e extremismo violento;
- intensificar a implementação dos programas de segurança do Sahel;
- aprimorar a capacidade operacional das forças de defesa; e
- aumentar a confiança entre as forças de defesa e a população⁶.

O Burkina Faso adotou uma abordagem inclusiva e participativa para o desenvolvimento de sua estratégia de segurança nacional. Debates francos e abertos entre os grupos que representavam a população durante o fórum abriram caminho para um consenso sobre questões de segurança nacional. Quando o processo estiver concluído, uma definição comum e mais ampla de segurança será adotada e inserida em um documento acessível ao público. O fórum nacional fortemente recomendou uma estratégia de comunicação aberta para o futuro documento de estratégia de segurança nacional.

4. Perspetivas para o NSSD em Burkina Faso

O Fórum Nacional de Segurança, iniciado e liderado pelo Ministério da Segurança, envolveu os principais atores e instituições do setor da segurança. Foi criado um comité interministerial para a preparação do fórum nacional. Académicos parlamentares e a sociedade civil também estiveram envolvidos. Para realizar essa iniciativa, o Burkina Faso firmou uma parceria técnico-financeira com a União Europeia (UE) por meio do Projeto de Apoio ao Reforço da Segurança Interna de Burkina Faso (PARSIB), o qual é financiado pela UE e implementado pela Cooperação Técnica da Bélgica (BCT, na sigla em inglês) e as Nações Unidas. Desde a sua criação, o orçamento nacional cobriu financeiramente as principais atividades do processo, porém, deve-se observar que parceiros externos, tais como a França e as embaixadas dos EUA, também forneceram apoio técnico e financeiro.

O desenvolvimento da política e estratégia de segurança nacional está em andamento em Burkina Faso e este processo será útil para:

Definir uma visão mais ampla de segurança nacional: Esta visão mais ampla de segurança deve ser capaz de conciliar a segurança humana com os requisitos de segurança do Estado. Se partilhada pela sociedade em todos os seus componentes, esta visão mais ampla, global e holística pode ser também um fator de coalescência e adesão.

Estabelecer um consenso nacional sobre segurança: O próprio processo de desenvolvimento da estratégia de segurança nacional pode ser um fator no fortalecimento da coesão e reconciliação nacional entre os vários componentes da sociedade em Burkina Faso, principalmente após a revolta popular que se deu em outubro de 2014. A abordagem participativa também contribuirá para legitimar e construir a confiança do público nos serviços de segurança do Estado.

Aprimorar a governação e o profissionalismo: A estratégia de segurança nacional permitirá uma melhor utilização dos recursos de acordo com valores e objetivos comuns a serem alcançados por meio da definição de critérios claros e do fortalecimento da governação no setor da segurança. A alocação de recursos para instituições e agências de segurança contará

⁶ Ibid.

com um sistema de orçamentação com base em programas. Os atos financeiros para o programa das várias instituições de segurança nacional são no momento debatidos e aprovados pela Assembleia Nacional antes de serem adotados. Também resolverá questões relacionadas à cooperação entre os serviços de segurança e aumentará a eficiência do setor da segurança.

Fortalecer a cooperação regional e internacional: A política/estratégia de segurança nacional irá, sem dúvida, reforçar a abordagem de segurança comum defendida pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), uma organização sub-regional da qual o Burkina Faso é um país membro.

Conclusão

Burkina Faso desenvolveu uma Política de Defesa e uma Política de Segurança Interna a fim de conter a insegurança no país. Em duas décadas, esses dois instrumentos da arquitetura de segurança nacional ficaram rapidamente obsoletos devido à evolução das ameaças de segurança que passaram do banditismo armado ao extremismo violento e terrorismo. Por conseguinte, tornou-se imperativo adaptar a arquitetura de segurança nacional ao novo paradigma de segurança. O governo decidiu então desenvolver uma política e uma estratégia de segurança nacional, e o processo iniciou-se com o Fórum Nacional da Segurança. Uma abordagem inclusiva e participativa foi adotada desde o início do processo, em outubro de 2017. A classe política está inteiramente comprometida com esse projeto nacional além de receber ajuda da ONU e de parceiros externos.